

OPPENLÄNDER

RECHTSANWÄLTE

Neue Entwicklungen bei der Genehmigungsbeantragung

Doppelrolle von Kommunen als Aufgabenträger und Eigentümer von kommunalen
Verkehrsunternehmen

Dr. Vera Dörrfuß

OPPENLÄNDER Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

11. Jenaer Gespräche zum Recht des ÖPNV 2025 am 21.11.2025

INHALTE

- I.** Ausgangslage: Die PBefG-Genehmigung
- II.** PBefG-Genehmigungen für bis zu 15 Jahre bei Busverkehren möglich
- III.** Nahverkehrsplan als Instrument im Genehmigungsverfahren
- IV.** Klimaschutz und Nachhaltigkeit: Nicht nur Programmsätze
- V.** Fazit

❖ I. Ausgangslage: Die PBefG-Genehmigung

Bedeutung des Genehmigungsvorbehalts

- ❖ Die PBefG-Genehmigung ist **unverzichtbare Voraussetzung** des ÖPNV auf der Straße.
- ❖ Änderungen der Rechtslage wirken sich unmittelbar auf die Praxis aus.
- ❖ Das hat auch einen guten Grund: Das PBefG ist **Gefahrenabwehrrecht** (Gefahr für viele Menschen).
- ❖ Deshalb gilt ein weitgehender **Genehmigungsvorbehalt** (ohne Genehmigung kein Verkehr).
- ❖ Dabei muss der „**Numerus Clausus**“ eingehalten werden (es gibt nur die im PBefG genannten Verkehre).



❖ I. Ausgangslage: Die PBefG-Genehmigung

Voraussetzungen der Genehmigungserteilung

- ❖ Das **Genehmigungsverfahren** ist wegen seiner Bedeutung **detailliert im PBefG geregelt**.
- ❖ §13 regelt dabei, **wann** eine Genehmigung **erteilt werden darf** (Gefahrenabwehrrecht) und wann die Genehmigung **zwingend zu versagen** ist.
- ❖ § 13 enthält dabei **subjektive Genehmigungsvoraussetzungen** (§13 Abs. 1 PBefG) und **objektive Versagungsgründe** (§ 13 Abs. 2 bis 3 PBefG).
- ❖ Zu einzelnen Regelungen später mehr.

❖ II. PBefG-Genehmigungen für bis zu 15 Jahre bei Busverkehren möglich

1. Bedeutung der Laufzeit



- ❖ Die **Laufzeit** von PBefG-Genehmigung hat in der Praxis eine **erhebliche Bedeutung**.
- ❖ Sie bedeutet **Planungssicherheit** und ist **Amortisationsgrundlage** für Beschaffungen.
- ❖ Gerade hier hat es **zwei relevante Änderungen** gegeben.
 1. Laufzeiten im Busbereich für **15 Jahre** möglich.
 2. Kommission lässt **nachträgliche Verlängerung** zu.

❖ II. PBefG-Genehmigungen für bis zu 15 Jahre bei Busverkehren möglich

2. Laufzeiten im Busbereich für 15 Jahre möglich (1)

- ❖ Die **maximale Laufzeit öffentlicher Dienstleistungsaufträge** als finanzielle Grundlage der Verkehrsbedienung ergibt sich aus **Art. 4 Abs. 3 VO 1370/2007**.
- ❖ Danach beträgt die **Höchstlaufzeit** für **Eisenbahnen** und schienengestützte Verkehre **15 Jahre** und für **Busverkehre 10 Jahre**.
- ❖ Die VO 1370/2007 lässt in **bestimmten Fällen** (vereinfacht: erhebliche Investitionen) eine **Verlängerung von 50%** zu, Art. 4 Abs. 4 VO 1370/2007.
- ❖ **Genehmigungsrechtlich** wurde das bisher **nur teilweise** in § 16 Abs. 1 und 2 PBefG **nachvollzogen**.
- ❖ Bei **schienengestützten Verkehren oder Mischverkehren** (Bus und mind. 50 % Straßenbahnen) waren schon bisher Genehmigungen für bis zu **22,5 Jahre** möglich (§ 16 Abs. 1 S. 2 PBefG).

❖ II. PBefG-Genehmigungen für bis zu 15 Jahre bei Busverkehren möglich

2. Laufzeiten im Busbereich für 15 Jahre möglich (2)

❖ Für **Busverkehre** gilt die Verlängerungsmöglichkeit nach dem Wortlaut **nicht ausdrücklich**:

- Die Verlängerungsmöglichkeit nach § 16 Abs. 2 S. 3 PBefG läuft wegen des **Verweises** auf Art. 4 Abs. 3 S. 2 **mangels Schienenverkehrsanteilen ins Leere**.
 - Verweis auf Art. 4 Abs. 4 VO 1370/2007 fehlt.
 - Auslegung: **Redaktionsversehen**; gewollt war eine einheitliche Harmonisierung, kein Grund für unterschiedliche Behandlung zwischen schienengestütztem Verkehr und Busverkehr
- #### ❖ Eine Länderanfrage (BW) beim Bund hat nun für Klarheit gesorgt; der **Bund** hat **bestätigt**, dass **PBefG-Genehmigungen für reine Busverkehre auf max. 15 Jahre verlängert werden können**. Ein Entwurf für eine Gesetzesanpassung lag bereits vor (BT-Drs. 20/12776, S. 24), wurde vor dem Ende der „Ampel“ aber nicht mehr verabschiedet.

❖ II. PBefG-Genehmigungen für bis zu 15 Jahre bei Busverkehren möglich

3. Nachträgliche Verlängerungsmöglichkeit (1)

- ❖ Zweites „Novum“ mit erheblicher Praxisbedeutung ist die **nachträgliche Verlängerungsmöglichkeit** von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen. Das hat wiederum vor allen Dingen im Busbereich Bedeutung.
- ❖ Die Kommission hat es in ihren (nicht mehr ganz neuen) Auslegungsleitlinien vom 26.06.2023 (2023/C 222/01), Ziff. 2.2.5 für möglich gehalten, dass unter best. Voraussetzungen eine **Laufzeitverlängerung während der Laufzeit** von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen zulässig sein kann.

❖ II. PBefG-Genehmigungen für bis zu 15 Jahre bei Busverkehren möglich

3. Nachträgliche Verlängerungsmöglichkeit (2)

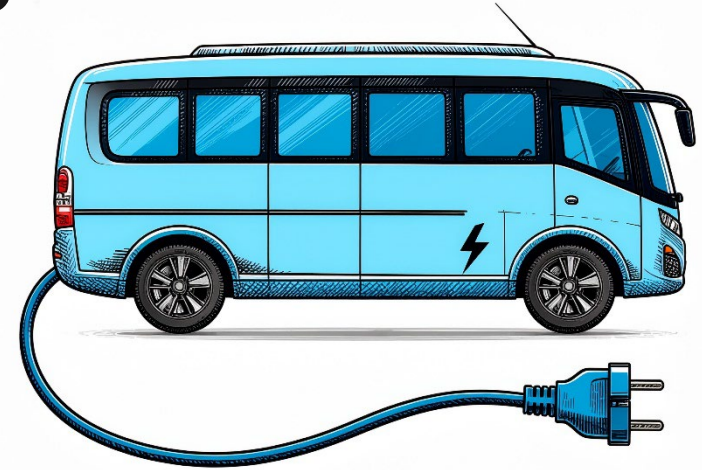
❖ Voraussetzung dafür ist:

- Erforderlich für **Amortisierung** der Investitionen
- Auf Möglichkeit der Verlängerung muss schon in **Ausschreibungsunterlagen** und im **Vertrag** hingewiesen werden

❖ Entspricht „Option“ i.S.d. § 132 Abs. 2 N. 1 GWB; dann **keine wesentliche Vertragsänderung**.

❖ Es bestehen unterschiedliche Meinungen, wie die Verlängerung des öffentlichen Dienstleistungsauftrags bei der **Genehmigungsdauer nachvollzogen** werden kann

- Variante 1: Nach Ablauf der Genehmigungszeit wird für die **Restlaufzeit eine neue Genehmigung** beantragt, Konkurrenzanträge werden mit Verweis auf § 13 Abs. 2 Nr. 3 lit. d) PBefG abgelehnt.
- Variante 2: Laufzeiten **harmonisieren**, ohne Neubeantragung.



III. Nahverkehrsplan als Instrument im Genehmigungsverfahren

1. **Zwingender** Ausschlussgrund gem. § 13 Abs. 2 Nr. 3 lit. d PBefG (1)



- ❖ Weitere praxisrelevante Entwicklung im Genehmigungsrecht ist die **stärkere Rolle des Nahverkehrsplans** als kommunales Gestaltungsinstrument.
- ❖ Grundsätzlich entscheiden die Kommunen nicht selbst über die Genehmigungserteilung; das tun die **Genehmigungsbehörden**.
- ❖ Die Kommunen können aber **Einfluss nehmen** und zwar über den Nahverkehrsplan.
- ❖ Denn die **Festlegungen im Nahverkehrsplan entscheiden** (mit) über die **Genehmigungsfähigkeit** eines Verkehrs.
- ❖ Vehikel dazu ist § 13 Abs. 2 Nr. 3 lit. d) PBefG.

III. Nahverkehrsplan als Instrument im Genehmigungsverfahren

1. **Zwingender** Ausschlussgrund gem. § 13 Abs. 2 Nr. 3 lit. d PBefG (2)

(2) Beim Straßenbahn-, Obusverkehr und Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen ist die Genehmigung zu versagen, wenn

1. der Verkehr auf Straßen durchgeführt werden soll, die sich aus Gründen der Verkehrssicherheit oder wegen ihres Bauzustandes hierfür nicht eignen,
2. der beantragte Verkehr ein ausschließliches Recht im Sinne von Artikel 2 Buchstabe f der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 verletzt, das von der zuständigen Behörde nach § 8a Absatz 1 in einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag nach Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 unter Beachtung der in § 8a Absatz 8 genannten Voraussetzungen gewährt wurde,
3. durch den beantragten Verkehr die öffentlichen Verkehrsinteressen beeinträchtigt werden, insbesondere
 - a) der Verkehr mit den vorhandenen Verkehrsmitteln befriedigend bedient werden kann,
 - b) der beantragte Verkehr ohne eine wesentliche Verbesserung der Verkehrsbedienung Verkehrsaufgaben wahrnehmen soll, die vorhandene Unternehmen oder Eisenbahnen bereits wahrnehmen,
 - c) die für die Bedienung dieses Verkehrs vorhandenen Unternehmen oder Eisenbahnen bereit sind, die notwendige Ausgestaltung des Verkehrs innerhalb einer von der Genehmigungsbehörde festzusetzenden Frist und, soweit es sich um öffentlichen Personennahverkehr handelt, unter den Voraussetzungen des § 8 Absatz 3 selbst durchzuführen oder
 - d) der beantragte Verkehr einzelne ertragreiche Linien oder ein Teilnetz aus einem vorhandenen Verkehrsnetz oder aus einem im Nahverkehrsplan im Sinne des § 8 Absatz 3 festgelegten Linienbündel herauslösen würde.

- ❖ Für **Kommunen** bedeutet das, dass sie ihre **Vergaben** (Direktvergaben und Wettbewerb) so **mitgestalten** und ein Stück weit **vor konkurrierenden** (eigenwirtschaftlichen) **Anträgen abschirmen können**.

III. Nahverkehrsplan als Instrument im Genehmigungsverfahren

2. Fakultativer Ausschlussgrund gem. § 13 Abs. 2a PBefG

- ❖ Der Nahverkehrsplan räumt den Kommunen dabei eine „**doppelte Sicherheit**“ durch das Genehmigungsrecht ein und trägt damit der PBefG-Entscheidung Rechnung, dass die **Aufgabenträger die Verkehre gestalten** (§ 8 Abs. 3 S. 1 PBefG).
- ❖ Denn **der fakultative Ausschlussgrund in § 13 Abs. 2a S. 1 PBefG** macht die Genehmigungserteilung auch vom Nahverkehrsplan abhängig:

(2a) Im öffentlichen Personennahverkehr kann die Genehmigung versagt werden, wenn der beantragte Verkehr mit einem Nahverkehrsplan im Sinne des § 8 Absatz 3 nicht in Einklang steht. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn ein in der Frist nach § 12 Absatz 6 gestellter Antrag die in der Vorabbekanntmachung beschriebenen Anforderungen nicht erfüllt oder sich nur auf Teilleistungen bezieht, es sei denn, die zuständige Behörde erteilt gegenüber der Genehmigungsbehörde ihr Einvernehmen zu den beantragten Abweichungen. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn der beantragte und in seinen Bestandteilen verbindlich zugesicherte Verkehr mindestens dem bisherigen Verkehrsangebot entspricht und darüber hinaus von den in der Vorabbekanntmachung beschriebenen weitergehenden Anforderungen zur Sicherstellung der ausreichenden Verkehrsbedienung nur unwesentlich abweicht. Als wesentlich gelten grundsätzlich Abweichungen von Anforderungen zu Linienweg und Haltestellen, zu Bedienungshäufigkeit und Bedienungszeitraum, zur Abstimmung der Fahrpläne und zur Barrierefreiheit. Das Gleiche gilt für Anforderungen zur Anwendung verbundener Beförderungstarife und Beförderungsbedingungen, für die ein Ausgleich nach der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 gezahlt werden soll. Sofern diese Abweichungen Anforderungen betreffen, die über das bisherige Verkehrsangebot hinausgehen, sind sie nur dann wesentlich, wenn der Unternehmer, der diesen Verkehr bisher betrieben hat, hierzu angehört wurde und diese Anforderungen für die ausreichende Verkehrsbedienung erforderlich sind.

❖ III. Nahverkehrsplan als Instrument im Genehmigungsverfahren

2. **Fakultativer** Ausschlussgrund gem. § 13 Abs. 2a PBefG
 - ❖ Allerdings besteht hier **Ermessen** („kann“).
 - ❖ **Pferdefuß**: Die **Vorgaben** im Nahverkehrsplan **gelten auch für eigene Verkehrsunternehmen**.
 - ❖ Das kann zu **höheren Kosten** einer eventuellen Direktvergabe an eigene kommunale Verkehrsunternehmen führen.
 - ❖ Aber auch im Wettbewerb vergebene Verkehre können **teurer** werden.



❖ IV. Klimaschutz und Nachhaltigkeit: Nicht nur Programmsätze

- ❖ Weiteres **Novum** im Genehmigungsrecht sind die **Bedeutung von Klimaschutz und Nachhaltigkeit**.
- ❖ Mit der PBefG-Novelle 2021 wurde mit § 1a **Klimaschutz und Nachhaltigkeit als weitere Zielsetzung verankert**.
- ❖ Die Bedeutung ist im Einzelnen **umstritten**; es handelt sich aber nicht um „bloße Programmsätze“.
- ❖ Vielmehr haben die Aufgabenträger und Genehmigungsbehörden die Vorgaben bei einer Reihe von **Anwendungsfällen** zu berücksichtigen, z.B. bei
 - Planungssituationen (insbes. **Nahverkehrsplan**)
 - Tarifmaßnahmen
 - **Genehmigungsverfahren** (v.a. bei eigenwirtschaftlichen Anträgen)



❖ IV. Klimaschutz und Nachhaltigkeit: Nicht nur Programmsätze

- ❖ Gerade im **Genehmigungsverfahren** wirken sich die neuen Ziele des § 1a PBefG aus und sind damit besonders praxisrelevant.
- ❖ So sind Klimaschutz und Nachhaltigkeit etwa im Rahmen der **Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen** zu berücksichtigen.
- ❖ Auch bei **Ermessensentscheidungen** auf Rechtsfolgenseite sind die Ziele zu berücksichtigen.

❖ IV. Klimaschutz und Nachhaltigkeit: Nicht nur Programmsätze



❖ Konkrete Beispiele sind:

- § 13 Abs. 1 S. 1 Nr. 2: **Unzuverlässigkeit** wird nicht nur gefahrenabwehrrechtlich beurteilt, sondern auch im Hinblick auf **Klimaschutz- und Nachhaltigkeitsaspekte**.
 - Verstöße gegen StVO, BImSchG und Umweltstraftaten nach dem StGB
- § 13 Abs. 2 Nr. 3 PBefG: **Öffentliche Verkehrsinteressen** sind im Lichte von **Klimaschutz- und Nachhaltigkeitsaspekten** auszulegen.
 - Leitmotiv ist eine **Senkung des Endenergieverbrauchs** im Verkehr
- § 13 Abs. 2b PBefG: Beurteilung der **besten Verkehrsbedienung** (auch) anhand von **Klimaschutz- und Nachhaltigkeitsgesichtspunkten** (bspw. **Attraktivität des ÖPNV durch Taktung und Umsteigemöglichkeiten**).

IV. Klimaschutz und Nachhaltigkeit: Nicht nur Programmsätze





IV. Fazit

- ❖ Die **Kommunen entscheiden nicht selbst** über die **Genehmigungserteilung**.
- ❖ Ein wichtiges **Steuerungselement** für die ÖPNV-Gestaltung ist der **Nahverkehrsplan**. Dieser hat unmittelbare **Auswirkungen** auf die **Genehmigungserteilung**.
- ❖ Kommunen können öffentliche Dienstleistungsaufträge mit einer Laufzeit von 15 Jahren im Busverkehr ausschreiben. Dann kann neuerdings auch eine **PBefG-Genehmigung mit 15-jähriger Laufzeit** vergeben werden.
- ❖ **Klimaschutz und Nachhaltigkeit** machen auch vor dem PBefG nicht halt und müssen **im Genehmigungsverfahren berücksichtigt** werden.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Dr. Vera Dörrfuß
Rechtsanwältin

OPPENLÄNDER Rechtsanwälte PmbB
Börsenplatz 1
70174 Stuttgart

T +49 (0) 711 60187 – 201
F +49 (0) 711 60187 – 222
vera.doerrfuss@oppenlaender.de
www.oppenlaender.de

